



Agence canadienne
d'évaluation environnementale

Canadian Environmental
Assessment Agency



Cadre d'analyse de la qualité des rapports d'examen préalable

Gouvernement du Canada
Programme d'assurance de la qualité pour les
évaluations environnementales en vertu de
la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
Mai 2011

Canada

À propos du présent rapport

Le présent rapport décrit une étude pilote réalisée par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) en tant que réalisation partielle d'un engagement pris auprès du Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD).

L'objectif de l'étude, qui résulte du Programme d'assurance de la qualité dirigé par l'Agence et menée en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi), consistait à élaborer un cadre pour l'analyse de la qualité des rapports d'examen préalable et à valider ce cadre en l'appliquant à un échantillon de 15 rapports d'examen préalable. Les examens préalables constituent, de loin, la forme d'évaluation environnementale la plus commune menée en vertu de la Loi.

Le cadre comprend des indicateurs visant à démontrer, grâce aux renseignements fournis dans les rapports d'examen préalable, si les examens préalables sous-jacents ont été réalisés en conformité avec certaines des dispositions clés de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Il vise aussi à déterminer si le rapport d'examen préalable, et vraisemblablement l'examen préalable sous-jacent, ont respecté un niveau de qualité approprié.

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale vise à analyser régulièrement, en fonction de ce cadre, des exemples actuels de rapports d'examen préalable typiques dans le but de fournir les résultats de ces analyses aux autorités responsables et d'ainsi permettre une amélioration continue du processus.

Les rapports utilisés pour l'élaboration du cadre proviennent de la collection actuelle des rapports d'examen préalable de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, complétés en 2004 et en 2005.

L'étude visait principalement à mettre à l'essai d'éventuels indicateurs de conformité et de qualité. Soulignons qu'il ne s'agissait pas d'établir une base de référence en matière de conformité et de qualité pour les rapports d'examen préalable antérieurs. L'échantillon de rapports d'examen préalable était trop petit pour permettre d'évaluer de façon fiable et autonome la conformité et la qualité des rapports d'examen préalable de cette période, ou de soutenir des comparaisons fiables avec de plus récents rapports d'examen préalable évalués en fonction du même cadre.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (2011) Tous droits réservés
Publié par l'Agence canadienne d'évaluation environnementale.

Également publié en anglais sous le titre de : [A Framework for Analysis of the Quality of Screening Reports](#)

Des formats alternatifs peuvent être demandés auprès de l'Agence au :
publications@acee-ceaa.gc.ca

N° de catalogue : En106-97/2011F-PDF
ISBN : 978-1-100-97140-7

TABLE DES MATIÈRES

1 INTRODUCTION.....	1
2 MÉTHODES.....	1
3 RÉSULTATS.....	3
3.1 Démontrer la conformité à la Loi	4
3.2 Contexte pour le lecteur	5
3.3 Contribution du public	6
3.4 Effets environnementaux	6
3.5 Mesures d'atténuation.....	7
3.6 Programme de suivi	7
4 CONCLUSIONS.....	7

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. Rapports d'examen préalable analysés dans l'étude.....	1
Tableau 2. Résultats de l'analyse des rapports d'examen préalable	3

ANNEXES

Annexe 1. Justification des indicateurs dans le cadre proposé pour l'analyse de la qualité des rapports d'examen préalable	9
---	----------



1 INTRODUCTION

Dans le rapport du Commissaire à l'environnement et au développement durable (CEDD) de 2009, il est déclaré que la documentation des examens préalables est souvent insuffisante, ce qui rend difficile d'établir si les exigences de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi) sont respectées. Le Commissaire a fait la recommandation suivante : « L'Agence canadienne d'évaluation environnementale devrait examiner la qualité des évaluations environnementales, en particulier pour ce qui est des examens préalables menés en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, et notamment évaluer leur efficacité en matière de protection de l'environnement. »

L'Agence canadienne d'évaluation environnementale (l'Agence) a accepté la recommandation susmentionnée et s'est engagée à élaborer un cadre pour l'analyse des rapports d'examen préalable. De plus, l'Agence a indiqué que le cadre comprendrait des indicateurs liés aux aspects clés de l'évaluation environnementale, notamment les mesures d'atténuation proposées; que un échantillon des rapports d'examen préalable serait analysé de façon continue en fonction du cadre; et que les résultats de l'analyse seraient fournis aux autorités responsables afin de favoriser des améliorations continues. Enfin, l'Agence s'est engagée que les résultats seraient rendus publics annuellement.

Le présent rapport décrit les efforts déployés par l'Agence pour élaborer le cadre et le mettre à l'essai à l'aide d'un échantillon de rapports d'examen préalable tirés de la bibliothèque existante de l'Agence. Selon cette dernière, les essais ont permis de confirmer que le cadre élaboré convient à l'objectif visé.

2 MÉTHODES

Avec la contribution de membres du Sous-comité sur l'assurance de la qualité du Comité supérieur de l'évaluation environnementale (CSEE), l'Agence a élaboré un ensemble initial d'indicateurs à inclure dans le cadre. Ces derniers ont ensuite été mis à l'essai à l'aide d'un échantillon de 15 rapports d'examen préalable (tableau 1) sélectionnés à partir de la bibliothèque d'évaluations de l'Agence. Les examens préalables utilisés ont commencé en 2004 et se sont terminés en 2004 et en 2005. Les rapports sélectionnés portaient sur plusieurs types de projet avec divers profils d'effets environnementaux et ayant le potentiel de susciter l'intérêt du public.

Tableau 1. Rapports d'examens préalables analysés dans l'étude			
Titre du projet	Prov.	N° SIRCEE	Autorité responsable
Ponceaux et déviation de l'affluent du faux chenal Katzie	C.-B.	04-01-5343	Ministère des Pêches et des Océans
Terrace-Kitimat Airport Society – Prolongement de la piste 33	C.-B.	04-01-5543	Diversification de l'économie de l'Ouest
Remise en état des ouvrages de prises d'eau de Carseland – rivière Bow	AB	04-01-1229	Ministère des Pêches et des Océans
Travaux sur la route transcanadienne, parc national	AB	04-01-1367	Agence Parcs Canada

Tableau 1. Rapports d'examens préalables analysés dans l'étude			
Titre du projet	Prov.	N° SIRCEE	Autorité responsable
du Canada de Banff			
Construire une enceinte sécuritaire de stationnement pour y stocker 120 véhicules	AB	04-01-5260	Ministère de la Défense nationale
Projet d'enfouissement de déchets solides pour la réserve Black Lake	SK	04-01-8043	Affaires indiennes et du Nord Canada
Amélioration du drainage de la forêt Assiniboine	MB	04-01-2786	Environnement Canada
Consolidation, encapsulation, fermeture et surveillance du remblai de la ville de Churchill	MB	04-01-7277	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Projet de pâturage collectif de Timiskamingue	ON	04-01-5244	Industrie Canada
Travaux à l'échangeur de la route 401 et de la route de comté 41, ville de Napanee, canton de Richmond	ON	04-01-5554	Ministère des Pêches et des Océans
Remise en état du littoral, lac Paudash, canton de Cardiff	ON	04-01-7709	Ministère de la Défense nationale
Réfection de l'échangeur du pont de Florenceville et de la route 110, sur la route 2	N.-B.	04-01-2711	Transports Canada
Restauration du ruisseau Cobrielle - Phase 1	N.-É.	04-01-5275	Agence Parcs Canada
Remplissage d'un secteur du détroit de Canso, Nouvelle-Écosse	N.-É.	04-01-7527	Transports Canada
Développement d'infrastructures touristiques	T.-N.-L.	04-01-1358	Agence de promotion économique du Canada atlantique

Le processus de mise à l'essai a mené au perfectionnement des indicateurs jusqu'au point où les analystes étaient convaincus que les indicateurs sélectionnés offraient un cadre analytique approprié pour l'éventail complet de situations susceptibles de survenir. La dernière série de 16 indicateurs portaient sur les six aspects de base suivants de l'évaluation environnementale fédérale :

1. Conformité à la Loi (indicateurs 1 à 5);
2. Contexte pour le lecteur (indicateurs 6 à 8);
3. Contribution du public (indicateurs 9 à 11);
4. Effets environnementaux (indicateurs 12 et 13);
5. Mesures d'atténuation (indicateurs 14 et 15);
6. Programme de suivi (indicateur 16);

D'autres détails sur l'ensemble final d'indicateurs et la justification de leur sélection sont fournis à l'annexe I.

Il faut souligner que le cadre n'est pas un outil d'évaluation du caractère adéquat des rapports d'examen préalable. Souvent, il faut se demander si un examen préalable en vertu de la Loi est le mécanisme d'évaluation environnementale le plus approprié pour certains types de projets qui nécessitent de telles évaluations. Bien qu'il soit encore

nécessaire, dans ces cas, de respecter les exigences juridiques de la Loi (indicateurs 1 à 5), l'atteinte d'un niveau élevé en matière d'analyse et de rapport (indicateurs 6 à 16) pourrait ne pas être la façon la plus efficace et efficiente d'utiliser les ressources. Pour toutes ces raisons, le cadre pourrait également servir à identifier les types de situations où une évaluation environnementale en vertu de la Loi n'est peut-être pas la meilleure approche à adopter pour atteindre les objectifs de protection environnementale, et pour lesquelles des modifications à la Loi ou à ses règlements pourraient être envisagées.

Il faut également souligner que les trois indicateurs élaborés pour la contribution du public aux examens préalables sont étroitement liées et interdépendants. Seul l'indicateur 9 (*Documentation du fondement de la décision de consulter le public ou non*) s'applique à toutes les évaluations ayant fait l'objet de l'étude, tandis que l'indicateur 10 (*Contribution directe ou indirecte du public*) s'applique seulement à un nombre limité de situations pour lesquelles la contribution du public est appropriée. L'indicateur 11 (*Contribution du public prise en considération dans le rapport d'examen préalable*) ne s'applique qu'à des situations semblables.

Pour toutes ces raisons, il est important que le lecteur interprète les indicateurs au cas par cas, et qu'il évite de les utiliser collectivement pour calculer une « note finale ».

3 RÉSULTATS

Les résultats de l'analyse, en fonction de l'ensemble final des indicateurs sélectionnés, sont fournis dans le tableau 2 et font l'objet de discussions dans les sous-sections subséquentes.

Tableau 2. Résultats de l'analyse des rapports d'examen préalable				
Aspect du rapport d'examen préalable	Indicateur	Résultat		
		Oui	Non	S.O.
1. Conformité à la Loi	1. Prise en considération des effets environnementaux du projet (autres que ceux liés aux indicateurs 2 et 3)	15	0	0
	2. Prise en considération des défaillances et des accidents	5	10	0
	3. Prise en considération des effets environnementaux cumulatifs	6	9	0
	4. Prise en considération de l'importance des effets environnementaux	8	7	0
	5. Prise en considération des mesures visant à atténuer les effets négatifs importants sur l'environnement	15	0	0
2. Contexte pour le lecteur	6. Description adéquate du projet	12	3	0
	7. Description environnementale adéquate	12	3	0
	8. Description adéquate d'activités ou de projets passés, actuels et futurs éventuellement pertinents	2	13	0
3. Contribution du public	9. Documentation du fondement de la décision de consulter le public ou non	5	10	0
	10. Contribution directe ou indirecte du public sur	9	6	0

Tableau 2. Résultats de l'analyse des rapports d'examen préalable

Aspect du rapport d'examen préalable	Indicateur	Résultat		
		Oui	Non	S.O.
	l'examen préalable			
	11. Contribution du public prise en considération dans le rapport d'examen préalable	5	4	6
4. Effets environnementaux	12. Analyse des effets environnementaux particuliers au site, ou raisons pour lesquelles une analyse n'est pas nécessaire	7	8	0
	13. Analyse des effets environnementaux cumulatifs, ou raisons pour lesquelles une analyse n'est pas nécessaire	4	11	0
5 Mesures d'atténuation	14. Mesures d'atténuation adaptées au projet et à son contexte environnemental	8	7	0
	15. Mécanismes identifiés pour la mise en œuvre des exigences en matière d'atténuation	7	8	0
6 Programme de suivi	16. Documentation du fondement de la décision d'établir ou non un programme de suivi	7	8	0

3.1 Conformité à la Loi

Tous les rapports d'examen préalable étudiés étaient conformes à la Loi selon l'indicateur 1 (*Prise en considération des effets environnementaux du projet*) et l'indicateur 5 (*Prise en considération des mesures visant à atténuer les effets environnementaux négatifs importants*). Cependant, seulement 27 % des rapports analysés étaient conformes à chacun des cinq indicateurs.

Les résultats des rapports d'examen préalable étaient plus faibles en ce qui a trait à l'indicateur 2 (*Prise en considération des défaillances et des accidents*), qui s'appliquait à 33 % des rapports. L'indicateur 3 (*Prise en considération des effets cumulatifs*) a suivi de près (40 % des rapports).

La Loi exige que les examens préalables « portent notamment sur les éléments » qui sont mis en évidence par les cinq éléments de conformité sélectionnés. Dans le cadre de l'étude, cette exigence a été interprétée au sens juridique étroit. On estime avoir « porté notamment » une attention sur chacun de ces éléments afin de déterminer si le rapport en a tenu compte de façon explicite ou implicite. Par exemple, la mention explicite de l'élément de conformité, combinée avec une déclaration non corroborée selon laquelle il n'était pas pertinent au projet en question, était jugée suffisante pour répondre à l'exigence de porter notamment une attention à l'élément. Des déclarations non corroborées avaient été acceptées sans réserve et leur validité sous-jacente n'a pas été explorée ni évaluée.

Dans tous les rapports d'examen préalable examinés, des mesures d'atténuation ont été précisées pour un éventail considérable d'effets environnementaux négatifs éventuels, pas seulement pour ceux qui pourraient être jugés importants sans l'application de mesures d'atténuation. De plus, aucun des rapports d'examen préalable n'a établi la différence entre les effets environnementaux négatifs éventuels qui ont été

jugés importants sans atténuation et ceux qui ne l'ont pas été. Il a été tenu pour acquis que les analyses de portée générale des effets environnementaux négatifs incluait ceux qui pourraient être jugés importants sans l'application de mesures d'atténuation. Pour cette raison, chacun des 15 rapports d'examen préalable ont été évalués comme étant conformes aux exigences de l'indicateur 5.

3.2 Contexte pour le lecteur

Les éléments suivants ont été jugés essentiels au contexte d'un rapport d'examen préalable du point de vue du lecteur :

- Une description adéquate du projet;
- Une description environnementale adéquate;
- Une description adéquate des activités ou des projets passés, actuels et futurs éventuellement pertinents.

Les rapports d'examen peuvent être lus par un vaste éventail de lecteurs provenant de différents horizons. Il peut s'agir de membres du public, de décideurs de l'organisation de l'autorité responsable, de fonctionnaires d'un ministère provincial ou d'un organisme, de membres de l'organisation du promoteur, de membres d'une organisation non gouvernementale de l'environnement, d'Autochtones, d'étudiants ou d'universitaires, de membres du personnel du Commissaire à l'environnement et au développement durable ou de députés. Il est tenu pour acquis que les lecteurs possèdent un niveau de scolarité raisonnable (11^e ou 12^e année, ou secondaire 4 ou 5 au Québec) et qu'ils ne sont pas des experts du domaine de l'environnement. Les lecteurs s'attendent à lire des renseignements clairs, concis et complets sur l'examen préalable qui a été mené.

Dans ce sens, « description adéquate » signifie que le rapport d'examen préalable fournit des renseignements à un niveau de détail suffisant pour donner au lecteur le contexte nécessaire pour comprendre l'analyse des effets environnementaux (y compris les effets cumulatifs); l'importance de ces effets; ainsi que les mesures indiquées pour atténuer les effets négatifs éventuels. Cela varie de façon plutôt considérable selon l'échelle et la complexité relatives du projet, la sensibilité éventuelle du contexte environnemental du projet, la probabilité qu'il y ait d'autres activités ou projets qui contribueraient aux effets négatifs cumulatifs sur l'environnement. Comme les types de projets évalués au moyen d'un examen préalable couvrent un éventail très vaste et peuvent survenir dans de nombreux contextes environnementaux, l'établissement de critères particuliers pour évaluer du caractère adéquat des descriptions a été jugé peu pratique. Il a été nécessaire d'exercer un jugement professionnel au cas par cas.

Sur les 15 rapports analysés, on a constaté que 12 d'entre eux (80 %) ont fourni suffisamment de renseignements tant concernant le projet que son contexte environnemental pour permettre au lecteur de saisir l'évaluation du projet de façon distincte d'autres projets et activités (indicateur 6 : *Description adéquate du projet*; indicateur 7 : *Description environnementale adéquate*). Cependant, seulement deux des rapports (13 %) ont été jugés comme fournissant au lecteur suffisamment d'information contextuelle pour saisir les répercussions possibles des effets environnementaux

cumulatifs (indicateur 8 : *Description adéquate d'activités ou de projets passés, actuels et futurs éventuellement pertinents*).

3.3 Contribution du public

Le fondement de la décision de consulter ou non le public, conformément au paragraphe 7.1.3 de la Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, était mentionné dans cinq (5) des quinze (15) rapports d'examen préalable (indicateur 9 : *Documentation du fondement de la décision de consulter le public ou non*). Il faut noter que les rapports analysés dans le cadre de l'étude avaient été rédigés bien avant l'entrée en vigueur de la Directive ministérielle, en 2006. Par conséquent, il n'aurait pas été réaliste de s'attendre à ce qu'une partie importante des rapports d'examen préalable respectent ce critère précis. Toutefois, cela ne devrait plus être le cas lorsque des rapports plus récents seront analysés.

Soixante pour cent des rapports d'examen préalable (9 sur 15) ont indiqué qu'une contribution du public avait été soit directement recherchée ou indirectement obtenue par d'autres moyens (indicateur 10 : *Contribution directe ou indirecte du public dans l'examen préalable*). Cependant, la nature de cette contribution ou la façon dont elle a influencé l'évaluation a été prise en compte dans seulement cinq de ces neuf rapports (indicateur 11 : *Contribution du public prise en considération dans le rapport d'examen préalable*).

Trois rapports d'examen préalable ont indiqué que des engagements particuliers ont été pris à la suite des observations reçues. Un des rapports mentionnait que les activités du projet seront reportées pour éviter un conflit avec une utilisation traditionnelle particulière des terres par une Première nation; un autre mentionnait qu'une région réservée à un régime de compensation d'habitat sera modifiée à la suite de la contribution du public reçue; dans un troisième cas, la contribution du public a eu une influence sur la conception du projet proposé).

3.4. Effets environnementaux

Tel que discuté à la section 3.1, les effets environnementaux des projets ont été pris en considération dans chaque cas. Cependant, cela s'est manifesté plus typiquement à un niveau générique. Seulement 7 des 15 rapports analysés (47 %) contenaient une analyse qualitative ou quantitative des effets environnementaux du projet propres au site ou une mention des raisons pour lesquelles une analyse n'était pas nécessaire (indicateur 12 : *Analyse des effets environnementaux particuliers au site, ou raisons pour lesquelles une analyse n'est pas nécessaire*).

Une analyse ou une explication des effets environnementaux cumulatifs (indicateur 13 : *Analyse des effets environnementaux cumulatifs, ou raisons pour lesquelles une analyse n'est pas nécessaire*) était contenue dans seulement 4 des 15 rapports

d'examen préalable (27 %). Néanmoins, dans deux de ces cas, le terme « effets cumulatifs » n'a pas été interprété d'une façon conforme à la Loi.

3.5 Mesures d'atténuation

Des mesures d'atténuation liées précisément au projet et à son contexte environnemental étaient proposées dans 8 des 15 rapports d'examen préalable (53 %) (indicateur 14 : *Mesures d'atténuation adaptées au projet et à son contexte environnemental*), et 7 des 15 rapports proposaient des mécanismes pour assurer la mise en œuvre de telles mesures (indicateur 15 : *Mécanismes identifiés pour veiller à la mise en œuvre des exigences en matière d'atténuation*).

3.6 Programme de suivi

Un programme de suivi est défini dans la Loi comme un « programme visant à permettre : a) de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale d'un projet; b) de juger de l'efficacité des mesures d'atténuation des effets environnementaux négatifs ». L'établissement d'un programme de suivi pour les projets faisant l'objet d'un examen préalable est laissé à la discrétion de l'autorité responsable en vertu du paragraphe 38(1) de la Loi.

La Loi établit un lien entre la décision de l'autorité responsable sur la nécessité d'un programme de suivi et sa décision concernant les mesures à prendre au regard du projet conformément à l'alinéa 20(1)a). Cependant, il n'y a aucune référence dans la Loi à savoir si la question de la nécessité d'un programme de suivi, ainsi que ses modalités, doit être abordée pendant l'exécution de l'examen préalable. Néanmoins, ce serait l'endroit et le moment idéal d'aborder de telles questions. (Lorsqu'il s'agit d'une étude approfondie ou d'un examen par une commission, la Loi exige que ces questions soient abordées dans le cadre de l'évaluation). Par conséquent, il est raisonnable de s'attendre à ce que la question de la pertinence d'un programme de suivi soit abordée dans le rapport d'examen préalable (indicateur 16 : *Documentation du fondement de la décision d'établir ou non un programme de suivi*). Cette situation s'est produite dans 7 des 15 rapports examinés. Les autres rapports ne contenaient rien à ce sujet.

4 CONCLUSIONS

Les résultats de l'étude démontrent clairement que l'ensemble final d'indicateurs mis à l'essai rend bien compte de toute la variabilité des rapports d'examen préalable, tant du point de vue de la démonstration de la conformité à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* que de la qualité de l'évaluation environnementale sous-jacente au moyen d'un examen préalable. Ces indicateurs ont permis de mettre en évidence plusieurs aspects clés de la pratique fédérale en matière d'examen préalable, ont été relativement faciles à appliquer et témoignent adéquatement de la variabilité. On les a donc jugés convenables pour suivre l'évolution des modifications au fil du temps. Par conséquent, l'ensemble d'indicateurs élaborés dans cette étude pilote continuera de

servir de cadre pour l'analyse régulière de la qualité des rapports d'examen préalable fédéraux.

L'étude a révélé une variabilité considérable du degré de conformité à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et de la qualité de l'évaluation sous-jacente. Bien que les examens préalables doivent clairement respecter la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la nécessité d'obtenir un niveau constant de qualité doit être examinée d'un œil critique.

Tel que suggéré précédemment à la section 2, le fait de ne pas respecter le niveau de qualité prévu par un indicateur précis n'entraîne pas nécessairement une obligation d'améliorer la qualité de l'examen; cela peut également signifier qu'un examen préalable en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* n'est pas le mécanisme approprié pour gérer les effets environnementaux du projet en question, et que d'autres mécanismes mériteraient d'être envisagés.

L'étude était fondée sur un petit échantillon de rapports d'examen préalable facilement accessibles concernant des examens préalables complétés en 2004 et en 2005. Les pratiques actuelles ont peut-être évolué depuis ce temps.

L'étude visait principalement à mettre à l'essai d'éventuels indicateurs de conformité et de qualité. Soulignons qu'il ne s'agissait pas d'établir une base de référence en matière de conformité et de qualité pour les rapports d'examen préalable antérieurs. L'échantillon de rapports d'examen préalable était trop faible pour permettre d'évaluer de façon fiable et autonome la conformité et la qualité des rapports d'examen préalable de cette période, ou de soutenir des comparaisons fiables avec les rapports d'examen préalable plus récents évalués en fonction du même cadre.

ANNEXE 1

Justification des indicateurs dans le cadre proposé pour l'analyse de la qualité des rapports d'examen préalable

CONTEXTE LÉGISLATIF

La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la Loi) définit un examen préalable comme une « évaluation environnementale qui, à la fois : a) est effectuée de la façon prévue à l'article 18; b) prend en compte les éléments énumérés au paragraphe 16(1) ».

L'article 18 de la Loi stipule que « l'autorité responsable veille : a) à ce que soit effectué l'examen préalable; b) à ce que soit établi un rapport d'examen préalable ». Un rapport d'examen préalable est défini dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* comme un « rapport des résultats d'un examen préalable ». Pour cette raison, l'étude présente comme principale hypothèse qu'un rapport d'examen préalable devrait également inclure une prise en compte des facteurs indiqués dans le paragraphe 16(1) de la Loi.

Les articles 20 et 38 de la Loi établissent respectivement les exigences liées à la mise en œuvre des mesures d'atténuation et portent sur la détermination de la nécessité, la conception et la mise en œuvre des programmes de suivi. Ces exigences entrent en vigueur lorsque l'autorité responsable prend des mesures après avoir tenu compte du rapport d'examen préalable et des commentaires connexes du public. Par conséquent, rien n'oblige l'autorité à tenir compte de ces considérations dans le rapport. Néanmoins, l'ajout de ces éléments dans le rapport d'examen préalable serait très pertinent, et c'est pourquoi ils ont été inclus dans les indicateurs de la qualité.

CADRE PROPOSÉ

Cette étude comprenait l'élaboration et la mise à l'essai d'un cadre composé de 16 indicateurs de haut niveau pour évaluer si les rapports d'examen préalable démontraient que l'évaluation sous-jacente était conforme à la Loi ou atteignait un certain niveau de qualité. Cinq indicateurs portaient précisément sur la conformité à la Loi et les 11 autres portaient sur divers aspects de la qualité de l'évaluation sous-jacente.

Conformité à la Loi

Les indicateurs 1 à 5 concernent la démonstration de la conformité à la Loi; les alinéas de la Loi auxquels les critères sont liés sont indiqués entre crochets.

Toute indication dans un rapport d'examen préalable selon laquelle le facteur en question a été étudiée et interprétée en tant que preuve de conformité. Tous les

énoncés ont été pris au pied de la lettre et il n'y a eu aucune tentative d'obtenir ou d'analyser des renseignements qui appuieraient ces énoncés.

Indicateur 1 : Prise en considération des effets environnementaux du projet
[alinéa 16(1)a)]

Le rapport d'examen préalable décrit les effets environnementaux du projet (à l'exclusion des effets associés possiblement aux défaillances ou accidents possibles et aux effets cumulatifs).

Indicateur 2 : Prise en considération des défaillances et des accidents [alinéa 16(1)a)]

Le rapport d'examen préalable décrit les effets des défaillances et des accidents possibles, ou encore, énonce ou démontre de façon explicite que ces effets seraient négligeables ou inexistants.

Indicateur 3 : Prise en considération des effets environnementaux cumulatifs
[alinéa 16(1)a)]

Le rapport d'examen préalable décrit les effets environnementaux du projet en combinaison avec d'autres projets ou activités qui ont été ou qui seront menées (effets cumulatifs), ou encore, énonce ou démontre de façon explicite énonce ou démontre de façon explicite que ces effets seraient négligeables ou inexistants.

Indicateur 4 : Prise en considération de l'importance des effets environnementaux
[alinéa 16(1)b)]

Le rapport d'examen préalable détermine les effets environnementaux négatifs du projet qui sont importants, ou encore, énonce ou démontre de façon explicite qu'il n'y a aucun effet négatif important sur l'environnement.

Indicateur 5 : Prise en considération des mesures visant à atténuer les effets environnementaux négatifs importants [alinéa 16(1)d)]

Le rapport d'examen préalable décrit des mesures qui atténueraient tout effet négatif important sur l'environnement relevé dans le cadre du projet. Dans les situations beaucoup plus communes où aucun effet négatif important (sans mesure d'atténuation) sur l'environnement n'a été relevé, mais que des mesures d'atténuation sont néanmoins indiquées, l'indicateur est jugé s'appliquer de façon implicite.

Qualité

Les indicateurs 6 à 16 portent sur la qualité du rapport d'examen préalable en soi. L'application de ces critères implique nécessairement une certaine part de subjectivité. Pour cette raison, afin d'assurer l'uniformité dans l'application de l'indicateur, un effort a été déployé pour décrire chaque indicateur de la façon la plus objective possible.

Contexte pour le lecteur

Les indicateurs 6 à 8 sont fondés sur la notion selon laquelle le lecteur du rapport d'examen préalable doit recevoir un certain minimum d'information contextuelle concernant le projet, l'environnement dans lequel il est situé et les activités et projets avoisinants pour comprendre le rapport d'examen préalable. Dans le cas de l'examen préalable de projets très simples, le contexte nécessaire peut être minimal. Dans le cas d'examens préalables de projets complexes, il pourrait être nécessaire de fournir des renseignements considérablement divers et détaillés.

Indicateur 6 : Description adéquate du projet

Le rapport d'examen préalable fournit une description suffisante de la nature, du choix du moment et de l'emplacement des composantes et des étapes du projet pour permettre au lecteur de comprendre les interactions entre le projet et son environnement biophysique et humain. Il n'est pas nécessaire ou souhaitable de décrire les éléments du projet qui ne font pas partie de l'analyse.

Indicateur 7 : Description environnementale adéquate

Le rapport d'examen préalable fournit une description suffisante des composantes physique et biophysique de l'environnement (p. ex., air, eaux de surface et souterraines, terrain, végétation, poissons et espèces sauvages) pour permettre au lecteur de comprendre les interactions entre le projet et les éléments décrits de l'environnement. Il n'est pas nécessaire ou souhaitable de décrire les éléments de l'environnement qui ne font pas partie de l'analyse.

Indicateur 8 : Description adéquate d'activités ou de projets passés, actuels et futurs éventuellement pertinents

Le rapport d'examen préalable fournit une description d'autres activités ou projets qui ont été ou qui seront exécutés dans les environs du projet. Cette description est suffisante pour permettre au lecteur de comprendre les interactions éventuelles entre le projet et ces autres activités et projets, et toute répercussion connexe des effets cumulatifs.

Contribution du public

Les indicateurs 9 à 11 portent sur les attentes concernant la participation du public aux examens préalables, et la façon dont les résultats de cette activité devraient être pris en compte dans le rapport d'examen préalable. La *Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, de pair avec un *Guide de la participation du public* connexe, ont orienté la sélection des indicateurs.

Indicateur 9 : Documentation du fondement de la décision de consulter le public ou non

Cet indicateur concerne la décision de l'autorité responsable, en vertu du paragraphe 18(3) de la Loi, visant à déterminer si la participation du public à l'examen préalable d'un projet est appropriée dans les circonstances. Il est fondé sur le paragraphe 7.1.3 de la *Directive ministérielle visant à déterminer la nécessité et l'importance de la participation du public aux examens préalables prévus par la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, qui exige la documentation de la décision de l'autorité responsable de consulter ou non le public.

Indicateur 10 : Contribution directe ou indirecte du public dans l'examen préalable

Le rapport d'examen préalable fournit de l'information sur tout effort mis en œuvre par l'autorité responsable, une autre instance compétente ou le promoteur pour obtenir la contribution du public soit directement ou indirectement (p. ex. au moyen de registres de consultations antérieures concernant des questions connexes).

Il importe de prendre note que cet indicateur fournit uniquement des renseignements concrets à savoir si la contribution du public a été recherchée; une telle mesure n'est pas appropriée dans chaque cas.

Indicateur 11 : Contribution du public prise en considération dans le rapport d'examen préalable

Le rapport d'examen préalable démontre la façon dont toute contribution reçue directement ou indirectement du public au cours de l'examen préalable a été prise en compte dans l'exécution de l'examen préalable. Il importe de prendre note que cet indicateur n'a pas été conçu pour aborder les commentaires reçus du public après la publication d'un rapport d'examen préalable conformément à l'alinéa 18(3)b) de la Loi.

Effets environnementaux

La Loi exige un examen des « effets environnementaux du projet », ainsi que des « effets cumulatifs que sa réalisation, combinée à l'existence d'autres ouvrages ou à la réalisation d'autres projets ou activités, est susceptible de causer à l'environnement ». Elle ne précise toutefois aucune norme de qualité pour l'examen de ces effets.

Les indicateurs 1 et 3 décrits précédemment visent uniquement la conformité à la Loi, respectivement en ce qui concerne l'examen des effets environnementaux et des effets environnementaux cumulatifs d'un projet. De simples déclarations relatives aux effets environnementaux d'un projet et de simples représentations graphiques des interactions entre les éléments d'un projet et des facteurs environnementaux suffiraient à satisfaire les exigences de la Loi, même si elles n'étaient pas confirmées par des analyses qualitatives ou quantitatives plus détaillées.

Les indicateurs 12 et 13 visent la qualité du traitement des effets environnementaux dans le rapport d'examen préalable. Un traitement de qualité supérieure implique que certaines analyses qualitatives ou quantitatives soient réalisées et viennent confirmer

les grandes conclusions qui sont tirées, ou qu'une explication soient fournie au sujet des raisons pour lesquelles de telles analyses ne sont pas justifiées.

Indicateur 12 : Analyse des effets environnementaux particuliers au site, ou raisons pour lesquelles une analyse n'est pas nécessaire

Le rapport d'examen préalable va au-delà de la simple énumération ou tabulation des composantes environnementales qui subiront des incidences négatives du projet, et fournit une analyse qualitative ou quantitative des effets environnementaux particuliers au site du projet. Une explication doit être fournie pour justifier les projets qui ne nécessitent pas d'analyse (p. ex., parce que les effets sont tellement négligeables qu'il ne servirait à rien de les analyser).

Indicateur 13 : Analyse des effets environnementaux cumulatifs, ou raisons pour lesquelles une analyse n'est pas nécessaire

Le rapport d'examen préalable fournit une analyse qualitative ou quantitative des effets cumulatifs ou une justification du fait qu'il n'a pas été approprié d'analyser de tels effets (p. ex., aucun projet ou activité avec lequel le projet pourrait interagir).

Mesures d'atténuation

Les indicateurs 14 et 15 portent sur la façon dont les mesures d'atténuation sont traitées dans les rapports d'examen préalable.

Indicateur 14 : Mesures d'atténuation adaptées au projet et à son contexte environnemental

Dans certaines situations, le rapport d'examen préalable décrit des mesures d'atténuation qui sont adaptées aux conditions environnementales particulières du site. Il ne concerne pas uniquement les types normalisés de pratiques environnementales ou le respect des lois, des règlements et des codes de pratique applicables.

Indicateur 15 : Mécanismes identifiés pour la mise en œuvre des exigences en matière d'atténuation

Le paragraphe 20(2) de la Loi exige qu'une autorité responsable assure la mise en œuvre de toute mesure d'atténuation qu'elle a prise en compte dans l'adoption de la voie à suivre (décision de l'examen préalable) en vertu de l'alinéa 20(1)a) de la Loi. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un des facteurs indiqués au paragraphe 16(1) qui doivent être pris en compte dans un rapport d'examen préalable et, logiquement, dans un examen préalable, il semblerait néanmoins raisonnable de s'attendre à ce que l'on aborde la question d'assurer la mise en œuvre de mesures d'atténuation dans le rapport d'examen préalable.

Programme de suivi

Le paragraphe 38(1) de la Loi indique que, lorsqu'une autorité responsable détermine qu'un programme de suivi est approprié dans les circonstances, « elle procède à l'élaboration d'un tel programme et veille à son application ». Bien que le paragraphe

16(1) de la Loi ne mentionne pas que ce facteur doit être pris en considération dans un examen préalable et, logiquement, dans un rapport d'examen préalable, il semblerait néanmoins raisonnable de s'attendre à ce que la nécessité d'établir un programme de suivi soit mentionnée explicitement dans un rapport d'examen préalable. Puisqu'un rapport d'examen préalable présente des prévisions et propose des mesures d'atténuation, il serait logique qu'il aborde toute incertitude liée à l'examen préalable et détermine si un programme de suivi devrait être établi, pour vérifier la justesse de l'évaluation environnementale ou juger de l'efficacité des mesures d'atténuation proposées.

Indicateur 16 : Documentation du fondement de la décision d'établir ou non un programme de suivi

Le rapport d'examen préalable comprend la décision d'établir ou non un programme de suivi, que le terme particulier « programme de suivi » soit utilisé dans le rapport ou non.